

Okrugli stol

Položaj nezavisnih regulatora u upravnom i pravnom sustavu Republike Hrvatske

UDK 352.072.6(497.5)

U organizaciji Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Instituta za javnu upravu 15. srpnja 2011. u prostorijama Pravnog fakulteta u Zagrebu održan je okrugli stol *Položaj nezavisnih regulatora u upravnom i pravnom sustavu Republike Hrvatske*, u kojem su sudjelovali upravni znanstvenici, praktičari i eksperti zaposleni u nezavisnim regulacijskim tijelima i nekim drugim agencijama, Ustavnom sudu, Upravnom sudu, Ministarstvu pravosuđa, te iz Instituta za javnu upravu.

Uvodna izlaganja podnijeli su Goran Matešić, predsjednik Upravnog vijeća Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga i mr. sc. Nikola Popović, član Vijeća hrvatske Agencije za poštu i elektroničke komunikacije, a raspravu su moderirali prof. dr. sc. Ivan Koprić, predsjednik Instituta za javnu upravu, mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik Ministarstva pravosuđa i doc. dr. sc. Anamarija Musa s Pravnog fakulteta u Zagrebu.

Matešić je istaknuo probleme regulatora: njihovu identifikaciju i razlikovanje od agencija i drugih javnopravnih tijela, nedostatak koherentnog pravnog okvira te neujednačenost pravnog položaja regulatora. Po njegovom mišljenju postoji šest tijela s obilježjima nezavisnog regulatora (AZTN, ARTZU, HAKOM, HANFA, HERA, HNB) no s daljnjim razvojem sektorskih tržišta bit će ih i više. Smatra da ako se u sustavu pravne zaštite preskače unutarupravna instanca treba obrazovati suce za bavljenje upravom i nezavisnim regulatorima te odrediti jedinstveno tijelo nadležno za kontrolu odluka svih »ekonomskih« regulatora. Status zaposlenih u regulatorima uređen je općim radnim zakonodavstvom, no zaposlenici u regulatorima u europskim zemljama i EU agencijama su u statusu javnih službenika.

Popović kao glavni razlog pojave regulatornih tijela u Hrvatskoj ističe ekonomsku tranziciju i pristupanje WTO-u i Europskoj uniji. Država nastupa u sukobljenim ulogama nositelja ekonomske politike i vlasnika-poduzetnika kao aktera u tržišno relevantnim djelatnostima, stoga prepušta određene javne ovlasti (regulaciju, kontrolu i nadzor) drugim, stručnim i nezavisnim tijelima. Upozorivši na slučajeve neopravdanog zadiranja u nezavisnost regulatora (određivanjem broja zaposlenika od strane Vlade, npr.), ukazao je na potrebu horizontalnog usuglašavanja rješenja u pogledu jačanja neovisnosti regulatora i isključivanja sumnje na bilo kakvu podložnost tih tijela utjecajima.

Koprić je dodao da su regulatori neprestano pod budnim okom tržišnih aktera, javnosti i političara u smislu želje za deregulacijom. No ono što može najviše zaštititi domaće regulatore je etičnost, profesionalan rad i uklapanje u europske mreže regulatora (posebice u tržišnom natjecanju).

Pičuljan je istaknuo da bi, po uzoru na slovenski zakon o agencijama, bilo dobro jednoobrazno normirati status regulatora i javnih agencija. Zaposlenici u regulatorima trebali bi imati status javnih službenika, a nadležnost upravnih sudova trebalo bi u Zakonu o upravnim sporovima i Zakonu o sudovima izrijekom proširiti na specijalizirana upravna područja obuhvaćena odlukama regulatora. Reforma sustava upravnog sudovanja je u tijeku, imenuju se i educiraju novi suci prvostupanjskih upravnih sudova, no poznavanje rada uprave kao kriterij odabira sudaca još nije prepoznat kao relevantan. Smatra i da Visoki upravni sud ne bi smio biti jedini nadležan za predmete regulatora.

Olgica Spevec, predsjednica Vijeća Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja kao najveće probleme regulatora smatra njihovu nedostatnu neovisnost (osnivaju se odlukom Sabora, platni sustav uređuje Vlada odlukom, financiraju se iz proračuna), nejasno razgraničenje nadležnosti AZTN i Hrvatske narodne banke glede bankarskog sektora i jak poduzetnički lobi zbog čega regulatori teško realiziraju zadaće koje su im stavljene u nadležnost. Rješenje vidi u stručnom radu regulatora, dobrim odnosima sa strankama i obrazloženju vlastitih odluka.

Mihaela Matokanović, tajnica Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, smatra da se uloga Državne komisije kao nezavisnog tijela donekle približila ulozi regulatora usvajanjem Direktive 2007/66/EC i posljedično novog Zakona o javnoj nabavi prema kojem je Državna komisija preuzela ovlast kontrole zakonitosti i poništavanja nezakonitih ugovora o javnoj nabavi. Problem leži u tome što bi, ako pravnu zaštitu protiv akata Državne komisije i drugih regulatora u prvom stupnju bude pružao

isključivo Visoki upravni sud (koji nije dužan provoditi usmenu raspravu), mogućnost meritornog preispitivanja odluke regulatora mogla biti eliminirana. U slučaju da se prihvati gledište na nezavisne regulatore kao “nezavisne tribune” ističe da bi dužnost tih tijela bila oživotvoriti načela neovisnosti i nepristranosti u svakom konkretnom slučaju u praksi.

Musa je istaknula europski utjecaj na regulatore i njihovu važnu ulogu u zaštiti javnog interesa. Protiv akata regulatora ne postoji pravo žalbe višem upravnom tijelu, što ih čini aktima višeg ranga od upravnih akata čak i lokalnih samoupravnih jedinica. Regulatori i agencije novi su tip ekspertnih upravnih tijela; autoritet struke im jamči kvalitetu odluka. Istaknula je primjer HNB-a kao regulatora s jakim ovlastima kao mogući uzor drugim regulatorima.

Tijekom i na završetku rasprave na okruglom stolu predloženo je stvaranje Foruma regulatora kao neformalne mreže znanstvenika i stručnjaka iz područja regulacije unutar Instituta za javnu upravu te je utvrđeno osam tema od interesa za nezavisne regulatore i agencije u Hrvatskoj koje će sudionici okruglog stola pismeno analizirati te ekspertska mišljenja međusobno razmijeniti za njihovu temeljitu obradu na narednom okruglom stolu forumskog tipa u organizaciji Instituta za javnu upravu. Teme su podijeljene u osam grupa i obuhvaćaju sljedeće probleme:

1. Identifikacija nezavisnih regulacijskih tijela (tko su, a tko nisu regulatori ovisi o tome što je regulacija te što jesu, a što nisu regulacijske ovlasti i koje sve moraju biti zastupljene da bi se moglo tvrditi da je neko tijelo regulator; „zlatni standard“ ili ideal-tip regulatora (HNB?);
2. Javnopravni položaj nezavisnih regulacijskih tijela (zadržavanje normativnog *statusa quo* – javne ustanove iz Zakona o ustanovama ili pravne osobe *sui generis* prema posebnim zakonima ili opća pravna regulacija položaja, organizacije i djelovanja regulatora i drugih agencija i sličnih tijela; ustavnopravni temelj regulatora s obzirom na mješavinu ovlasti opće regulacije, rješavanja u konkretnim slučajevima, licenciranja, standardizacije, nadzora, kvazipresuđivanja, itd.);
3. Status članova vijeća i zaposlenika regulacijskih tijela i agencija (ne državni dužnosnici, sprječavanje sukoba interesa i nezavisnost od politike; ugovorni radnopravni odnos ili javni službenici, način zapošljavanja, prava i obveze, jamstva položaja i nesmjernjivosti uz iznimke težih povreda zakona);

4. Aspekti nezavisnosti regulatora – financijski, organizacijski, personalni, u sustavu pravne zaštite, nezavisnost od poslovne zajednice;
5. Sustav pravne zaštite protiv odluka regulatora općenito (broj instanci odlučivanja: upravni postupak – upravni spor odnosno druga sudska zaštita – ustavnosudska zaštita – europski sudovi);
6. Odlučivanje unutar nezavisnih regulatora (primjena posebnih zakona po kojima su osnovani pojedini regulatori i Zakona o općem upravnom postupku, pravo na žalbu – promjena ustavne norme iz članka 18.?, preispitivanje vlastite odluke, prigovor prema ZUP-u – nadležnost regulatora?);
7. Sustav sudske zaštite protiv odluka regulatora (upravno ili drugo sudstvo; Zakon o upravnim sporovima i organizacija upravnog sudstva – tužba upravnim sudovima ili Visokom upravnom sudu – vrsta predmeta; čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i moguće izmjene ZUS-a);
8. Mehanizmi poticanja brzine, efikasnosti i kvalitete rada i odluka regulacijskih tijela, uspostava odnosa povjerenja javnosti i građana u regulatore – otvorenost i dostupnost informacija, zaštita podataka, izvještaji, etički standardi, *public relations*, znanstvena istraživanja i odnos sa znanstvenom zajednicom.

Daria Dubajić*

* Daria Dubajić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*, Faculty of Law, University of Zagreb, email: ddubajic@pravo.hr)